

The background features a close-up of the Brazilian flag's green and gold stripes. A large, semi-transparent circular graphic on the right side contains a bright sun with rays, partially overlapping the flag's central blue globe. The text is overlaid on the left side of the image.

# **IMPACTOS ECONÔMICOS, FEDERATIVOS E SOCIAIS DA REFORMA TRIBUTÁRIA**

**IX SEMAAT, 11 de setembro de 2024**

# A reforma tributária e suas “rupturas”

- Economia
  - Pacto Federativo
  - Cidadania Fiscal
  - Efeitos sociais
  - Redução da complexidade do sistema tributário
- *dimensões inter-relacionadas*
- *tributação sobre o consumo e a quebra de paradigmas*

# BREVE DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL

**O SISTEMA  
BRASILEIRO  
DE TRIBUTAÇÃO  
SOBRE O  
CONSUMO É O  
PIOR  
DO MUNDO**

## **Complexidade excessiva**

Desde a CF/1988, foram editadas mais de 460 mil normas tributárias no Brasil, ou seja, 37 normas tributárias por dia útil\*.

## **Falta de transparência**

Milhares de regimes e alíquotas + incidência de tributos em cascata (cumulatividade) + tributos cobrados sobre eles mesmos (por dentro).

## **Elevado grau de litígio**

Há 26,8 milhões de processos de execução fiscal no Judiciário\*\*. O valor envolvido em contencioso tributário chega a 75% do PIB\*\*\*.

## **Conflitos de competência**

Dificuldade de classificação como mercadoria (ICMS) ou serviço (ISS) leva a conflitos entre estados e municípios.

## **Tensões federativas**

Concessão de incentivos fiscais para atração de empresas levou à Guerra Fiscal entre entes federados (federalismo fratricida).

## **Desigualdades regionais e sociais**

A tributação na origem favorece os entes federados mais desenvolvidos.

## **Ineficiências alocativas**

As empresas se organizam de forma ineficiente e as mercadorias passeiam por diferentes estados apenas para pagar menos tributos.

## **Deterioração do ambiente de negócios**

O custo da burocracia e a insegurança jurídica afugentam empresas e investidores.

## **Desestímulo ao investimento e baixo crescimento**

O sistema tributário desestimula investimentos e limita o crescimento da economia brasileira.

## OBJETIVOS E FASES DA REFORMA

A Reforma Tributária defendida pelo Governo Federal envolve a revisão da tributação do **consumo**, da **renda**, da **folha** e do **patrimônio**.

### FASE 1:

Reforma da tributação sobre o **CONSUMO**

### FASE 2:

Reforma da tributação sobre a **RENDA** e a **FOLHA**

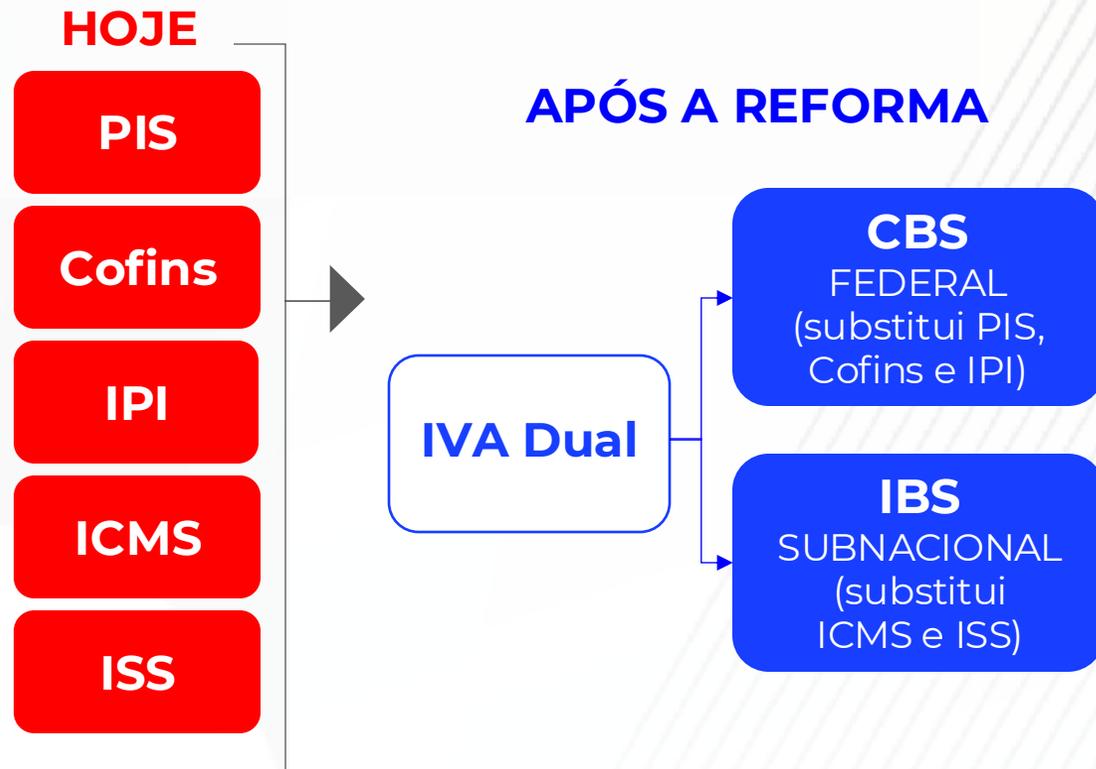
### DURANTE TODO O PERÍODO

Ajustes na tributação sobre o **PATRIMÔNIO**

# CONSOLIDAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

## SUBSTITUIÇÃO DE 5 TRIBUTOS POR UM IVA DUAL DE PADRÃO INTERNACIONAL

A Reforma Tributária substitui 5 tributos extremamente disfuncionais – PIS, Cofins, ICMS, ISS e IPI – por um IVA Dual de padrão internacional, composto pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), federal, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), subnacional (de estados e municípios).

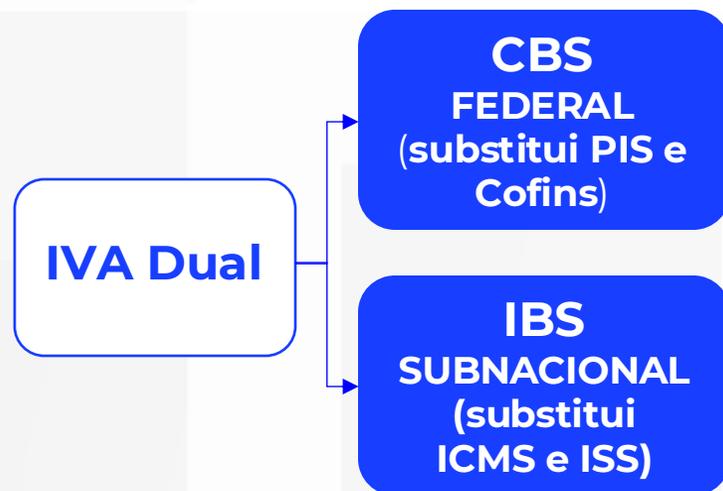


**(+) Imposto Seletivo (de competência federal)**

# CONSOLIDAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

## SUBSTITUIÇÃO DE 5 TRIBUTOS POR UM IVA DUAL DE PADRÃO INTERNACIONAL

### APÓS A REFORMA



### A CBS e o IBS terão os mesmos:

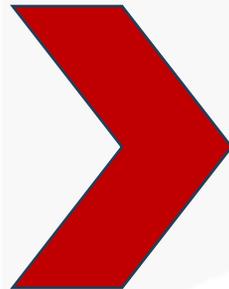
- Fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos
- Imunidades
- Regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação
- Regras de não cumulatividade e creditamento

# CONSOLIDAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

A par dos **efeitos econômicos** (ex: **redução da “cumulatividade cruzada”**) e da **simplificação**:

✓ no plano federativo:

- disputa
- competição
- conflito



- cooperação
- articulação
- integração

**Estados/DF/Municípios passam a compartilhar:**

- ✓ **com a União:** a “base consumo” e a legislação IBS/CBS
- ✓ **entre si:** (+) a própria competência tributária relativa ao IBS

# CARACTERÍSTICAS DO NOVO MODELO

## SUBSTITUIÇÃO DE 5 TRIBUTOS POR UM IVA DUAL DE PADRÃO INTERNACIONAL

A CBS e o IBS terão todas as características de um IVA de padrão internacional, recomendado pela OCDE e pelo Banco Mundial:

### Base ampla de incidência

O IVA incide sobre todas as operações com bens, tangíveis e intangíveis, e serviços, sendo plenamente compatível com a economia digital

### Tributação no destino

O imposto é destinado ao município e ao estado onde estão localizados os consumidores da mercadoria ou do serviço

### Não cumulatividade plena

Os impostos recolhidos ao longo da cadeia pelas empresas geram créditos, de forma que, na prática, a tributação recai apenas sobre o consumo final da mercadoria ou serviço

**174**  
países  
usam o IVA

# CARACTERÍSTICAS DO NOVO MODELO

## SUBSTITUIÇÃO DE 5 TRIBUTOS POR UM IVA DUAL DE PADRÃO INTERNACIONAL

**A CBS e o IBS terão todas as características de um IVA de padrão internacional, recomendado pela OCDE e pelo Banco Mundial:**

**174**  
países  
usam o IVA

### Base ampla de incidência

O IVA incide sobre todas as operações com bens, tangíveis e intangíveis, e serviços, sendo plenamente compatível com a economia digital

### Tributação no destino

O imposto é destinado ao município e ao estado onde estão localizados os consumidores da mercadoria ou do serviço

### Não cumulatividade plena

Os impostos recolhidos ao longo da cadeia pelas empresas geram créditos, de forma que, na prática, a tributação recai apenas sobre o consumo final da mercadoria ou serviço

# CARACTERÍSTICAS DO NOVO MODELO

## SUBSTITUIÇÃO DE 5 TRIBUTOS POR UM IVA DUAL DE PADRÃO INTERNACIONAL

**A CBS e o IBS terão todas as características de um IVA de padrão internacional, recomendado pela OCDE e pelo Banco Mundial:**

### Base ampla de incidência

O IVA incide sobre todas as operações com bens, tangíveis e intangíveis, e serviços, sendo plenamente compatível com a economia digital

### Tributação no destino

O imposto é destinado ao município e ao estado onde estão localizados os consumidores da mercadoria ou do serviço

### **Não cumulatividade plena**

**Os impostos recolhidos ao longo da cadeia pelas empresas geram créditos, de forma que, na prática, a tributação recai apenas sobre o consumo final da mercadoria ou serviço**

**174**  
países  
usam o IVA

## NÃO CUMULATIVIDADE

### **PLP 68:**

**“Art. 28 O contribuinte sujeito ao regime regular do IBS e da CBS poderá apropriar créditos desses tributos quando ocorrer o pagamento dos valores do IBS e da CBS incidentes sobre as operações nas quais seja adquirente de bem ou de serviço, excetuadas exclusivamente as operações consideradas de uso ou consumo pessoal e as demais hipóteses previstas nesta Lei Complementar.”**

# CARACTERÍSTICAS DO NOVO MODELO

## Desoneração dos investimentos

Os investimentos também geram aproveitamento imediato dos créditos, que são ressarcidos de forma rápida

## Desoneração das exportações

O exportador recebe de volta o valor do IVA incidente sobre os insumos e demais mercadorias e serviços que adquiriu

## Legislação uniforme

Regras harmônicas aplicáveis em todo o território nacional

## Cobrança “por fora”

O imposto não compõe a base de cálculo dele mesmo, de forma que a carga tributária corresponde exatamente à alíquota aplicada

## Sistema Operacional Inovador

O mecanismo do “*split payment*” como garantia para o contribuinte e para o Fisco

## Autonomia dos entes na fixação das alíquotas

Todos os estados e todos os municípios poderão fixar suas respectivas alíquotas de IBS e a União a alíquota da CBS

# AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS

## **PLP 68:**

**“Art. 19. Qualquer alteração na legislação federal que reduza ou eleve a arrecadação do IBS ou da CBS:**

**I - deverá ser compensada pela elevação ou redução, pelo Senado Federal, da alíquota de referência da CBS e das alíquotas de referência estadual e municipal do IBS, de modo a preservar a arrecadação das esferas federativas;**

**II - somente entrará em vigor com o início da produção de efeitos do ajuste das alíquotas de referência de que trata o inciso I deste caput.”**

# DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A PEC prevê o

**Fundo Nacional de**

**Desenvolvimento**

**Regional (FNDR)**

**Financiamento  
com recursos da  
União**

- **O FNDR substitui a chamada “guerra fiscal” enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento regional**
- A PEC também institui o **Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais**, com recursos da União, aportados até 31/12/2032.

# COTA PARTE MUNICIPAL, VINCULAÇÕES E PARTILHAS

A PEC prevê

**alterações na distribuição da cota-parte da parcela estadual do IBS:**

- **80%** proporcionalmente à **população**
- **10%** com base em **indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem** e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos
- **5%** com base em **indicadores de preservação ambiental**
- **5%** em **montantes iguais** para os municípios do Estado

**São mantidas as vinculações e partilhas previstas na Constituição para saúde, educação, etc.**

# CASHBACK E CESTA BÁSICA

## CRIA A CESTA BÁSICA NACIONAL DE ALIMENTOS

A Reforma cria a cesta básica nacional de alimentos, que terá alíquota zero de CBS e IBS. Os itens que comporão esta cesta serão definidos em lei complementar.

## TORNA O SISTEMA MAIS JUSTO COM O SISTEMA DE CASHBACK

A Reforma possibilita a devolução aos consumidores de parte da CBS e do IBS incidentes sobre as mercadorias e serviços que consumirem, beneficiando sobretudo quem tem renda mais baixa.



## VAT gap, reduced VAT rates and their impact on compliance costs for businesses and on consumers

European Implementation Assessment

STUDY

EPRS | European Parliamentary Research Service

Author: Eckhard Binder  
Ex-post Evaluation Unit  
PE 694.215 – September 2021

EN

Table 4 Selected empirical estimates of pass-through of VAT reductions

Study	Product group	Sample	VAT decrease	Pass-through estimate
Gaarder (2016) <sup>127</sup>	Food	Norway, 2001	From 24 % to 12 %	Full pass-through or even slightly overshifting
Bernal (2018)	Food	Poland, 2011	From 7 % to 5 %	Zero pass-through
Nipers et al (2019) <sup>128</sup>	Fruits and vegetables	Latvia, 2018	From 21 % to 5 %	Undershifting (88 %) in short-term
Ván, Olah (2018)	Food (meat)	Hungary, 2016-2017	From 27 % to 5 %	Almost full pass-through
Kosonen (2015) <sup>129</sup>	Hairdressing services	Finland, 2002-2009	From 22 % to 8 %	Undershifting
Jongen et al (2018)	Hairdressing services	Netherlands, 2000	From 17.5 % to 6 %	Undershifting (88 %)
Trannoy (2011)	Restaurants	France, 2009	From 19.6 % to 5.5 %	Undershifting (0.28 % or 45 %)
Harju, Kosonen (2014)	Restaurants	Finland (2011) ; Sweden (2012)	From 22 % to 13 % ; From 25 % to 12 %	Undershifting (25 %)
Ván, Olah (2018)	Restaurants	Hungary, 2017	From 27 % to 18 %	Zero pass-through
Benzarti et al (2019)	Restaurants	France, 2009	From 19.6 % to 5.5 %	Undershifting (9.7 %)
Carbonnier (2007)	Housing repair services	France, 1999	From 20.6 % to 5.5 %	Undershifting (77 %)
Carbonnier (2007)	New car sales market	France, 1999	From 33.3 % to 18.6 %	Undershifting (52 %)

## The Impact of Public Perceptions on General Consumption Taxes

Rita de la Feria<sup>†</sup>

Michael Walpole<sup>‡</sup>

### Abstract

*The traditional view with regard to general consumption taxes is that excluding certain products from the base decreases their natural regressivity. Whilst this view has been consistently questioned over the last 40 years, public perceptions are still heavily influenced by it. Based upon insights drawn from the legislative history of the old European VAT system and the newer Australian VAT system, this article demonstrates how policy debates and changes in VAT rates have been heavily influenced by those public perceptions; and how special interest groups, which would otherwise lose out from broad-base VATs, are able to use the information asymmetry behind those perceptions to defend their interests in favour of base-narrowing, or against base-broadening reforms. The article presents a novel analytical and conceptual framework—informed by tax law, political economy, political science, behavioural science, and regulatory theory—of the likely factors behind the prevalence of those public perceptions. It demonstrates how, in the absence of external pressures, these perceptions indirectly result in increased use of reduced rates over time, and the consequent narrowing of the tax base. It concludes by presenting a new pathway to shift public perceptions, and to overcome the political resistance to broad-based consumption taxes.*

### I. Introduction

General consumption taxes, like value added tax (VAT), are commonly regarded as regressive.<sup>1</sup> The traditional response to concerns over this regressivity has been the exclusion of certain products from full taxation, on the presumption that this exclusion will achieve social and distributional aims. The argument is two-fold: first, non-taxation will increase consumption of products with positive externalities, so-called merit goods, such as cultural events, sport events and books; and, secondly, non-full taxation of essential products, such as food, healthcare and education, will diminish the natural regressivity of consumption taxes. Non-full taxation is

<sup>†</sup> Professor of Tax Law, University of Leeds.

<sup>‡</sup> Professor of Tax Law, Taxation & Business Law (ATAX), University of New South Wales.

Earlier versions of this article, or parts therein, were also presented at conferences or seminars held at the University of New South Wales, the Westminster International University in Tashkent, 3PB Chambers, London, McGill University, Lund University, Indiana University, Lisbon University, FGV-São Paulo, Mannheim University, and Loyola Marymount University. The authors are grateful to the organisers and the participants at these events for all the comments received. The authors also thank Vincent Arel-Bundock, Johannes Becker, Thiess Buettner, Leandra Lederman, Giorgia Maffini, Edward McCaffery, Leopoldo Parada, Katie Pratt, Conor O'Reilly and Artur Swistak, for helpful comments and discussions. Preparation of this article started during Rita de la Feria's visit to the University of New South Wales, and she gratefully acknowledges receipt of the ATAX Research Fellowship for this visit.

<sup>1</sup> Whilst the article concentrates on VAT, most of its conclusions are applicable, *mutatis mutandis*, to other general consumption taxes, such as retail sales tax (RST) applicable in the US.

**“agora há evidências sólidas e consistentes que mostram que por uma variedade de razões - que estão apenas começando a ser compreendidas - as reduções de impostos muitas vezes não são totalmente refletidas nos preços: mesmo quando as reduções são repassadas para os consumidores, são as famílias mais ricas que mais se beneficiam dessas reduções”**

(...)

**“Os benefícios da aplicação de taxas reduzidas de IVA são, portanto, na melhor das hipóteses, duvidosos e os custos são extremamente significativos”**

SSRN – Social Science Research Network

## Redução da tributação incidente sobre o consumo das famílias mais vulneráveis:

### PERFIL DA POPULAÇÃO BENEFICIADA

- *1/3 da população*
- *55% das crianças de 0 a 6 anos*
- *71% negros*
- *57% mulheres*

# TODOS GANHAM COM A REFORMA TRIBUTÁRIA

## Impacto da Reforma sobre a Economia

Variáveis		Conservador	Otimista
<b>PIB</b>	<b>var. % real</b>	<b>12,0</b>	<b>20,0</b>
Consumo Famílias	var. % real	12,6	24,2
Investimento	var. % real	20,3	25,0
Exportações	var. % real	11,7	17,4
Importações	var. % real	9,5	15,6
Trabalho	var. % real	7,5	12,6

A Reforma Tributária gerará o crescimento adicional da economia (PIB) de 12% ou mais em 15 anos. Hoje, isso representaria R\$ 1,2 trilhão a mais no PIB a preços de 2022.

**Ou seja, se a Reforma tivesse sido aprovada há 15 anos, cada brasileiro teria hoje, em média, mais R\$ 490 por mês de renda**

Fonte: Domingues e Cardoso (2021), com base em Borges (2019).  
Dados correspondem ao impacto direto em 15 anos.

# TODOS GANHAM COM A REFORMA TRIBUTÁRIA

## Impacto da Reforma sobre o PIB Setorial

Setor	Conservador	Otimista
Agropecuária	10,6	18,2
Indústria	16,6	25,7
Serviços	10,1	18,0
Construção	19,5	24,3
Educação Privada	5,2	17,9
Saúde Privada	6,2	17,6

**Mesmo se a alíquota fosse igual para todos os bens e serviços, todos os setores seriam beneficiados pela Reforma**

Fonte: Domingues e Cardoso (2021), com base em Borges (2019).  
Dados correspondem ao impacto direto em 15 anos.

# TODOS GANHAM COM A REFORMA TRIBUTÁRIA

## Evolução do Poder de Compra por Faixa de Renda

Faixa de Renda	Conservador	Otimista
0-1 s.m.	10,2%	17,5%
1-2 s.m.	10,1%	17,4%
2-3 s.m.	10,0%	17,4%
3-5 s.m.	9,8%	17,3%
5-6 s.m.	9,6%	17,1%
6-8 s.m.	9,4%	17,0%
8-10 s.m.	9,3%	16,9%
10-15 s.m.	9,0%	16,7%
15-20 s.m.	8,5%	16,2%
20-30 s.m.	8,4%	16,3%
maior 30 s.m.	8,1%	16,1%

**A Reforma amplia o poder de compra de todos os brasileiros, em especial dos mais pobres**

Fonte: Domingues e Cardoso (2021), com base em Borges (2019).  
Dados correspondem ao impacto direto em 15 anos.

# TODOS GANHAM COM A REFORMA TRIBUTÁRIA

## Receita *per capita* dos municípios

	Atual	Pós-reforma
Máximo	R\$ 14.815	R\$ 6.493
Mínimo	R\$ 74	R\$ 429
<b>Máx/Mín</b>	<b>200</b>	<b>15</b>

Fonte: Gobetti, Sérgio (2023).  
Receita de ISS e cota-parte. Dados relativos a 2021. Exclui DF.

**A Reforma reduz  
significativamente  
as desigualdades  
regionais**

Considerando os tributos abarcados pela Reforma, a diferença de receitas entre os municípios mais ricos e os mais pobres, que hoje é de 200 vezes, será reduzida para 15 vezes.

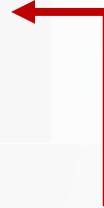


**INTEGRAÇÃO  
ENTRE AS  
ADMINISTRAÇÕES  
TRIBUTÁRIAS**

## COMITÊ GESTOR DO IBS

**Indissociável relação entre:**

Desenho normativo do IBS



**Comitê Gestor (CG-IBS)**

determina:

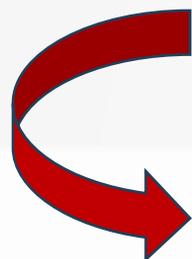
- a necessidade do CG-IBS
- o modelo institucional do CG-IBS
- as competências do CG-IBS

### Questão fundamental:

*“Se o IBS pertence ao âmbito de competência tanto dos estados quanto dos municípios, a quem incumbirá a execução das funções administrativas e operacionais afetas a este tributo??????*

*Às secretarias estaduais de fazenda??????*

*Às secretarias municipais de fazenda??????*



***resposta: A AMBAS.!!***

### O PAPEL DO COMITÊ GESTOR: VIABILIZAR A REFORMA DO IBS

- ✓ Não cumulatividade plena
- ✓ Desoneração das exportações
- ✓ Desoneração de investimentos
- ✓ Legislação uniforme em todo o território nacional
- ✓ *Cashback*
- ✓ Princípio de destino
- ✓ Transição na distribuição federativa da receita

## INTEGRAÇÃO ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

### **PLP 68:**

**“Art. 42.** O Comitê Gestor do IBS e a RFB **atuarão de forma conjunta para implementar soluções integradas** para a administração do IBS e da CBS, sem prejuízo das respectivas competências legais.

§ 1º **A administração do IBS e da CBS, inclusive o pagamento dos tributos,** poderá ser operacionalizada por meio de **plataforma unificada,** com **gestão compartilhada** entre o Comitê Gestor do IBS e a RFB.”

# INTEGRAÇÃO ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

## **PLP 68:**

### **“Art. 42. (...)**

§ 2º *Para fins de apuração do IBS e da CBS, o Comitê Gestor do IBS e as administrações tributárias responsáveis pela **autorização ou recepção de documentos fiscais eletrônicos observarão a forma, o conteúdo e os prazos previstos em ato conjunto** do Comitê Gestor do IBS e da RFB.*

§ 3º **Os documentos fiscais eletrônicos** relativos às operações com bens ou com serviços **deverão ser compartilhados com todos os entes federativos no momento da autorização ou da recepção, com utilização de padrões técnicos uniformes.**”

# INTEGRAÇÃO ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

## PLP 68:

**“Art. 43.** As pessoas físicas e jurídicas e as entidades sem personalidade jurídica sujeitas ao IBS e CBS são obrigadas a registrar-se em **cadastro com identificação única**, observado o disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do § 3º do art. 11 desta Lei Complementar.

(...)

§ 2º As informações cadastrais terão **integração, sincronização, cooperação e compartilhamento obrigatório e tempestivo em ambiente nacional de dados** entre as administrações tributárias federal, estaduais, distrital e municipais.”

# INTEGRAÇÃO ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

## **PLP 68:**

**“Art. 317. O Comitê Gestor do IBS, a RFB e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional atuarão com vistas a harmonizar normas, interpretações, obrigações acessórias e procedimentos relativos ao IBS e à CBS.**

(...)

**Art. 318. A harmonização do IBS e da CBS será garantida pelas instâncias a seguir especificadas:**

**I - Comitê de Harmonização das Administrações Tributárias**

**II - Fórum de Harmonização Jurídica das Procuradorias”**

# INTEGRAÇÃO ENTRE AS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS

## **PLP 68:**

*“Art. 324. A RFB e as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*I - poderão utilizar em seus respectivos lançamentos as fundamentações e provas decorrentes do processo administrativo de lançamento de ofício efetuado por outro ente federativo;*

*II - compartilharão, em um mesmo ambiente, os registros do início e do resultado das fiscalizações da CBS e do IBS.”*

**(+)**

- **DTE** comum

- **Presunções legais** comuns, disciplina comum p/ **REF** ... **dentre outras**



**REAPRENDER E  
RECOMEÇAR**

**MUITO OBRIGADO!**

**Manoel Procópio Júnior**

**Diretor da Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária**

**Ministério da Fazenda**

MINISTÉRIO DA  
**FAZENDA**

